NATIONAL COUNCIL OF WELFARE REPORTS

SUMMARY REPORT

NATIONAL COUNCIL OF WELFARE'S WELFARE-TO-WORK ROUNDTABLE JUNE 7 & 8, 2002, OTTAWA-HULL

WINTER 2002-03

Canada

Copies of this publication may be obtained from

National Council of Welfare
9th Floor, 112 Kent Street
Ottawa, Ontario K1A 0J9
(613) 957-2961
Fax: (613) 957-0680
E-mail: ncw@magi.com
Web Site: www.ncwcnbes.net

Également disponible en français sous le titre:
Rapport Sommaire
Table Ronde Sur La Transition
De L'assistance Sociale au Travail, Les 7 Et 8 Juin 2002, Ottawa-Hull

TABLE OF CONTENTS

BACKGROUND AND OBJECTIVES 1

SUMMARY OF PRESENTATIONS (DAY I) 3

SELF-SUFFICIENCY PROJECT 3
OPPORTUNITIES 2000 4
ADULT EDUCATION AND TRAINING 5
LEARN$AVE 7
ACCESS TO MATERNITY AND PARENTAL BENEFITS 8
CHILD CARE 9

SUMMARY OF PRESENTATIONS AND DISCUSSION (DAY 2) 12

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS 17

103-06193/

BACKGROUND AND OBJECTIVES

Over the last several years there have been many changes in the administration of welfare. A greater variety of carrots and sticks designed to move people from welfare to work have appeared. Since 1995, when the federal government replaced the Canada Assistance Plan with the Canada Health and Social Transfer, provinces and territories have been able to make welfare benefits contingent on training or work requirements. As a result, many provinces and territories have restricted eligibility to welfare and reduced benefits. At the same time, other changes such as tighter eligibility for federal Employment Insurance, the creation of a new child benefit system and a number of demonstration projects aimed at finding alternative ways to help people exit welfare have put additional pressure on welfare rolls.

The National Council of Welfare was concerned about stagnant and very low welfare rates and persistently high poverty rates in Canada, especially among children and working-age people, despite several years of high economic growth. Members of the Council were also concerned about various dimensions of poverty - not just income - and particularly interested in learning from people affected by recent changes.

Because the Council is an advisory body to the Minister for Human Resources Development Canada, emphasis was placed on areas where the federal government has a role or where the issues are national in scope. These areas also link to stated government priorities such as promoting a "skills and learning agenda" and reducing family and child poverty.

The welfare-to-work[1] roundtable was organized to add to the Council's knowledge about current programs and their potential for the future, to build a deeper awareness of what it is like to live in poverty in Canada and to ultimately be able to provide more effective advice to the Minister.

The first day of the roundtable was devoted to six presentations. The Self-Sufficiency Project was selected to present because of its innovative focus on lone parents, given that female lone parents have faced consistently high poverty rates that have changed little in 30 years and over the last few years have faced situations resulting in decreased labour force participation. Opportunities 2000 is an example of an innovative, holistic, community-based approach to poverty reduction that involves low-income participants in its design and implementation.

Given the critical role of education and training in the knowledge-based economy, a presentation on research into barriers to adult education and training for people with low income was selected, as well as learn$ave, a new pilot program to assist low-income Canadians to build assets for education.

[1] We use the term 'welfare-to-work' because it is commonly used and understood. The Council acknowledges that there are problems with the term. For example, lone parents living on welfare with incomes thousands of dollars below the poverty line are in fact already working - and extremely hard - to raise their children. The idea of providing 'incentives to employment' sometimes gives the impression that people who have to rely on welfare are unwilling to work. In fact, recipients usually want more than anything to support themselves through employment but face daunting barriers, including structural ones such as low wages.

Recognizing that for adults with children the challenge is not just becoming "skilled" and finding a job but managing the multiple demands of the labour force and the care and development of children, we focused on two major supports for this balancing act: maternity benefits and child care.

The second day of the roundtable was devoted to discussions between the Council and people who have had experience with the issues and programs addressed on the previous day. We made every effort to make these discussions as open, honest and respectful as possible, recognizing that the experience being shared was personal and for some very difficult. To ensure the confidentiality and privacy of participants, they are not identified by name and no officials involved in the funding, design or implementation of the programs attended the second day.

The following summary report cannot relay the full richness of the roundtable discussions but hopefully captures some of the most significant highlights. Feedback from everyone involved in the roundtable was very positive and the Council is very grateful to all participants.

SUMMARY OF PRESENTATIONS (DAY I)

SELF-SUFFICIENCY PROJECT

John Greenwood of the Social Research and Demonstration Corporation described this HRDC-funded research and demonstration project designed to test a policy innovation to encourage work and independence among welfare recipients while ensuring they have adequate income to support their families. In other words, the project asked, "What if work really did pay more than welfare?"

Lone parents who were long-term welfare recipients and who agreed to leave welfare for full-time employment were eligible for a monthly supplement to their earnings for a period of up to three years. The supplement was calculated to make up half the difference between earnings and a reference level. It effectively doubled what someone could receive either from a minimum-wage job or from welfare. The relatively low reduction rate of 50 cents for every dollar of earnings increases meant that participants could benefit from wage increases and promotions over time. Some participants also received additional services to help find and keep jobs.

The Self-Sufficiency Project began in 1992 and eventually enrolled over 9,000 families in British Columbia and New Brunswick. A great deal of qualitative and quantitative information was collected during the planning and implementation of the project. Using a random assignment design, half of the participants were chosen to be eligible for the new Self-Sufficiency Project program while the remainder acted as a control group. About one third of the welfare recipients who were offered the Self-Sufficiency Project supplement found full-time work and took up the supplement offer.

Mr. Greenwood emphasized three key things that were learned from the project.

- First, a well-designed supplement program can work to fight poverty.
- Secondly, there were effects beyond those intended.
- Finally, financial incentives are not the whole answer but they provide one more "tool in the kit" to encourage employment, increase earnings and income and reduce poverty.

Society also benefits because the cost of the Self-Sufficiency Project program was less than the amount that would have been paid in welfare had the families remained on welfare.

Some of the most significant outcomes of the project included:

- Doubling the full-time employment rate within 18 months of the program's onset; after only one year, participants in the Self-Sufficiency Project reached an employment rate that otherwise would have taken four or five years to attain.
- The positive impact on full-time employment persisted over four years and continued to reduce welfare receipt over five years; eight months after eligibility ended, 70 percent who no longer received the supplement were still employed full-time.
- For those who had help in finding and keeping employment, the impact was even larger and longer-lasting, indicating that it may have been a factor in finding more stable employment.

- After three years, Self-Sufficiency Project reduced the proportion of families living below the low-income cut-offs by ten percentage points.
- School-age children in Self-Sufficiency Project families tended to perform better at school and demonstrated improved cognitive skills. These effects were sustained even after parents were no longer getting the supplement, indicating that temporary income gain may have long-term effects on children.
- Some findings suggest areas for further work. These include problems for young adolescents, instability of child care for some participants and limited take-up due to family responsibilities, disabilities and inability to find jobs.
- The cost saving to society was $2,600 for every person in the Self-Sufficiency Project program.

Help with job searching improved Self-Sufficiency Project results. It seems likely that other employment-related supports may also be a key to enabling lone parents to make a successful transition to employment. Mr. Greenwood also mentioned that the only really good predictors of success in the Self-Sufficiency Project were recent work history, rather than age of children or other factors as might have been expected.

OPPORTUNITIES 2000

Tim Fox from Opportunities 2000 and Eric Levitan-Reid from the Caledon Institute of Social Policy discussed this program of multi-sectoral collaboration for reducing and preventing poverty in the Waterloo region. OP2000 was sponsored by the Lutherwood Community Opportunities Development Association. It was funded by charitable foundations and private donors ($1.17 million) and by Human Resources Development Canada ($1.1 million). The Caledon Institute is responsible for the research, evaluation and dissemination components.

OP2000 was created as a network for action and change. In essence, it is an alliance of active partners and supporters working towards a common goal. This is not a simple relationship to understand, but is a highly effective one.

At the outset Lutherwood Community Opportunities Development Association realized that as a direct service provider it was limited to incremental expansion and that although it was relatively effective at moving people into employment, they were not necessarily moving out of poverty. OP2000, therefore, represents a shift away from direct delivery to facilitating multi-stakeholder collaboration. Its goals were to help 2,000 households move out of poverty by the end of 2000, identify the most practical ways of doing this, build community capacity to combat poverty on an ongoing basis and share lessons and successes with others.

Its partners included 41 non-profit organizations, 40 businesses and all levels of government with 49 projects initiated or sustained. By the end of 2000, there were 1,636 participants. One key feature was a leadership roundtable that included low-income participants so that they were engaged in designing the projects. The notion of poverty quickly moved from an income-based concept to one

that is multi-dimensional (for example, including housing, support networks) and integrated with the larger dynamics of society.

Projects covered a wide range, including employment counselling, job referral, job brokering for the working poor, customized training, access to computer technology and employment supports such as child care and transportation. There was also a focus on alternative employment and building financial assets. One example was an asset-building project for single mothers that matched their savings over 12 months on a three-to-one basis, a project that some potential participants thought was too good to be true. One project helped seniors gain access to the Guaranteed Income Supplement; another was focused on preventing youth from falling into poverty.

Key findings and lessons learned included:

- A better understanding of the magnitude of the challenge and the complexity of interactions among various individual situations and the social, economic and political environment; OP2000 also raised the profile of poverty and improved understanding of its dimensions, mobilized many people and built social capital.
- The importance of building assets (personal, social, physical and financial) and the need to ensure low-income individuals have an opportunity to help design solutions to meet their needs.
- Four hundred and eighty six people obtained new or improved employment, 151 people received further education and training, 79 started small businesses and 60 developed skills and networks. Personal income increased for 44 percent of respondents, household incomes increased for 47 percent and 23 percent added or replaced government income with employment income.

In 2002, plans are underway for a larger Vibrant Communities project coordinated by Tamarack: An Institute for Community Engagement and Caledon Institute funded by the J. W. McConnell Foundation. The goal is to expand and link as many as 15 communities to develop further strategies, share lessons and reduce poverty for 5,000 or more Canadians. Funding is being sought from Human Resources Development Canada under the Voluntary Sector Initiative. Of key significance for the National Council of Welfare is inclusion of a policy focus in the research and discussion.

ADULT EDUCATION AND TRAINING

Barriers in access to adult education and training are among key factors that block the exit from poverty. Dr. Leroy O. Stone from Statistics Canada presented a paper that he and colleagues at the University of Montreal prepared as the first stages of a research project for the National Council of Welfare.

The policy context of the paper is linked to the federal government intention under the Skills and Learning Agenda to take steps that will make post-secondary education more financially accessible to low-income Canadians, encourage employed low- and moderate-income Canadians to participate in educational activities and encourage workers to "learn while they earn". There is concern that in the knowledge-based economy, poorly qualified individuals are at risk of leaving the labour force and

being marginalized and excluded. There is also evidence that programs that could help are being under-utilized.

The current state of knowledge is limited but information was provided from a 2001 report published by Statistics Canada and Human Resources Development Canada based on data from the 1998 Adult Training and Education Survey (note that this information is for Canadians generally and the work Dr. Stone is undertaking for the National Council of Welfare is to look specifically at patterns for low-income Canadians). Dr. Stone first described the difference in concept between "adult education", aimed at improving or modifying initial education but with no restriction of the purpose of education, and "training" which is targeted to building abilities to do particular kinds of work. Survey questions since 1990 do not differentiate, however, which limits the information available.

The findings from Canadian survey respondents who wished to receive training but identified barriers to doing so indicated that lack of money is not the biggest problem but rather lack of time. The most frequently cited barrier was "too busy at paid work". Impractical time and place were also important. Expense was a greater factor for women than men, but the largest gender difference was for family obligations (15 percent of men identified this as a barrier compared to 26 percent for women). Figures also show that income was a key factor in employer-sponsored training. Only 10.5 percent of employees paid $15,000 or less attended a training program or course in 1997, well below the 41.6 percent of those with incomes of $50,000 or more.

Comparisons with other countries show that lack of time is a key barrier for many, and particularly so for Canada, at fourth on the list with 51.4 percent citing this as a reason for lack of participation. The United States was slightly below Canada while the United Kingdom and Denmark were at the low end of the list with just slightly over 30 percent. Where financial obstacles are concerned, Canada and the UK were in similar situations in the middle of the group at about 24 percent, while Denmark had a low rate. Financial obstacles were especially strong in the US and New Zealand, at 34 percent.

Surveys from 1998 and earlier indicate that adults with lower education levels and few skills were the least likely to take part in educational and training activity. Moreover, there is little indication this tendency has been reduced over the years. Research from Australia, the US and Sweden found similar patterns – those with greatest need participate least. In Canada, 48 percent of university graduates participated in adult education and training in 1997 compared with 10.9 percent for those with some secondary education or less.

When low income and low education are in play together, it is very difficult for people to have access to opportunities for upgrading. The situation is particularly difficult for people whose time is limited because of family responsibilities or long work hours, and for people who have non-standard employment such as part-time, multiple jobs or contract work. The content of courses, inflexible training schedules, location and techniques of instruction and the assumption that low-income or low-skilled people are not interested in learning all require rethinking. Access to adult education and training is especially important for people receiving Employment Insurance or welfare.

LEARN$AVE

Jennifer Robson-Haddow and Karen Kerk noted that governments invest a great deal in asset development – but mostly for middle- and upper-income people. In Canada, for example, RRSP tax deductions provide rewards for saving for retirement and can now be used to buy a home as well but RRSPs benefit those with high incomes most. The learn$ave project sees asset development as important for low-income people as a complement to income support.

The Self Employment Development Initiative is a non-profit organization with a 15-year history of testing new approaches to alleviate poverty in Canada. In June 2000, the project introduced asset development for low-income Canadians, modelled on US initiatives. The need in Canada was illustrated by the fact that 16 percent of young couples with children have no net worth and low-income Canadians have twice the national debt-to-asset ratio. Canada's poorest families had no increase in net wealth between 1994 and 1999 while net wealth for the richest 20 percent grew by 39 percent.

Building assets helps cushion loss of income, generate new income and helps people to focus on longer-term planning. In the US, Individual Development Accounts (IDAs) were designed to help people build assets so they could save for specific uses such as education or housing; their savings are matched by the other funders. Experience in the US, Canada and the UK (two new national programs) show low-income accountholders can save. When people have access to financial education, their likelihood of saving increases. Operational costs as these type of projects, however, are relatively high.

Learn$ave was developed in Canada based on a consultation process lead by Self Employment Development Initiative. Human Resources Development Canada is the funder ($35 million over eight to nine years) and Social Research and Development Corporation is responsible for research design and evaluation. It will involve ten community organizations, the Royal Bank and nearly 5,000 low-income Canadians in ten communities. Halifax, Toronto and Vancouver are random assignment sites in which savings for education, training or micro-enterprise development are matched at a three-to-one rate. The total amount a participant may save over three years could be as little as $120 up to a maximum of $1,500. The matching savings credits would be from $360 to $4,500. Participants must make at least 12 monthly deposits before they can withdraw matching savings credits. Participants must meet income and asset cut-off levels to be eligible. There is a mini-case study of 225 welfare recipients in the three random sites. Seven other case study sites across the country are testing innovations such as different match rates, different saving periods and enhanced services.

The overall savings period for the project runs from June 2001 to May 2006 with evaluation and follow-up running until May 2009. Self Employment Development Initiative hopes to have 3,675 new IDAs opened over five years and up to $4.5 million in personal savings for every $15.5 million in matched public funds.

As of March 2002, there were 500 accountholders enrolled in the project. Most are women; 44 percent on welfare, eight percent on employment insurance, 13 percent own a home, two percent have RRSP's and 74 percent have some post-secondary education. Human Resources Development

Canada limited the number of welfare recipients as the Department's primary focus is the working population. There has been early and high demand from people on welfare, however, in particular because they are prepared to jump the "hoops" of government program rules. The Self Employment Development Initiative had to work with provincial governments to try to have the strict asset limits for welfare recipients waived so they could participate. British Columbia, Alberta and Manitoba have made some accommodation. Ontario, New Brunswick and Quebec allowed no waivers so people on the program are allowed only small savings. When participants in these provinces cash out the savings, for example for a short-term course, they must start again.

As with other projects, there were discussions about the bigger context. In the case of asset-building and financial literacy, a key example is the lack of interest of banks and other financial institutions in providing services to low-income populations. There is also the issue of appropriate course content and timing and the need for other supports to pursue education, training or micro enterprise, such as child care and transportation.

ACCESS TO MATERNITY AND PARENTAL BENEFITS

Dr. Richard Shillington, a social policy consultant, presented the results of research undertaken, funded by Status of Women Canada, to examine the access mothers have to maternity benefits. He described a number of supports specifically geared to maternity and parenting, highlighting they are not well integrated. Maternity leave – the actual permission to leave a job and have the position protected – is the jurisdiction of the provinces and territories, as is leave for fathers. Maternity and parental leave varies across the country.

Child care supports exist but availability of subsidized spaces and eligibility rules vary greatly. The Child Care Expense Deduction exempts an employed parent from paying tax on child care fees but is of limited value to low-income households. Money for maternity and parental leave benefits are provided publicly through Employment Insurance (EI) and privately by employers, usually as top-ups to EI.

In 1996, eligibility for EI changed. Where workers used to need 20 weeks of insured employment, the new criteria was 700 hours, and later 600. The hours-based system claimed to enable more part-time workers and multiple job holders to qualify for maternity benefits. EI is a very significant source of income for some mothers, almost fully replacing salary if a top-up is available, while other new mothers receive little or no public support for maternity.

The regular income replacement rate is 55 percent under EI but for those in the public sector or protected by major unions, the replacement rate is usually topped up to 90 to 95 percent. Workers are sometimes permitted to take more than a year of leave. Paid employees who worked less than 600 hours, self-employed mothers and mothers not in the labour force receive nothing.

In the latest year available, out of 350,000 mothers of newborns, 58 percent received EI while 42 percent either worked too few hours or did not have paid employment in the last year (for example, students, self-employed, contract or laid-off workers, mothers caring for children with special needs, mothers who could not find or afford child care).

Of those mothers who were in the labour force, only 58 percent who worked part-time and had a preschool age child received EI compared to 84 percent of other mothers. In addition, only 17 percent of mothers working part-time received top-ups while 27 percent of other mothers did. When examined by family income status, EI and top ups provided least benefit to those who needed it most. About 84 percent of mothers in families with incomes between $70,000 and $80,000 incomes received EI. Only about forty percent of families earning $20,000 to $30,000 and only about twenty percent of those with only $10,000 to $20,000 enjoy these benefits. Similarly, those mothers with higher hourly wages are more likely to receive EI and top ups than those with lower hourly wages.

There are also differences in long-term effects on mothers who do not qualify for EI. Recent EI changes afforded protection from more stringent new- and re-entrant rules to mothers who received maternity benefits in the last five years. New mothers who face the same demands of bearing and rearing children receive no such protection if they did not qualify for maternity benefits.

The implications of this for Canadians who are at high risk of becoming poor are profound. As a labour force policy, EI goes a certain distance towards providing a temporary replacement for the income of those mothers and fathers who already have strong labour force attachment. But EI is not doing a very good job of supporting women's future and long-term labour force participation, or the early babyhood of children born to lower-income women. Because of the close links between child-rearing and poverty for women, there is potential for a well-designed maternity benefit to be a great help in preventing poverty and the need for welfare, and to better contribute to child and parental well-being.

CHILD CARE

Professor Donna Lero from the Centre for Families, Work and Well-Being at the University of Guelph spoke about the importance of child care in the context of welfare-to-work initiatives. Her particular concern is that welfare-to-work initiatives focus on reducing welfare rolls, with no matching major commitment to improving the lives of poor children and families by expanding affordable, high quality child care.

She noted that 1996 was a critical year in which social programs, funding arrangements, and fundamental approaches to welfare were altered dramatically. The Canada Assistance Plan which provided for cost-shared income support and related services for families and children was terminated. The Canada Health and Social Transfer provided reduced block funding to the provinces for health, post-secondary education, and welfare expenditures. Provincial and territorial governments now have far more flexibility to devise new welfare approaches, including several welfare-to-work initiatives that mirror those developed in the US. Child care in Canada has faced many difficulties and challenges, including reductions in funding.

The main exception is Quebec, which has, for the last five years, invested in an expanded system of affordable early child care for all children. Across the country, however, the primary vehicle for advances in child care flow from the federal government's Early Childhood Development Initiative

and the reinvestments from the clawback of the federal child benefits, only a portion of which is being directed to child care.

Information on the Canadian situation was provided to illustrate the gaps.

- In 1998, there were 516,734 spaces in regulated centres and family day care homes to meet the needs of 3,323,000 children 12 and under whose mothers were in the labour force. The capacity to include children with disabilities is very limited.
- About 158,000 children were subsidized (31 percent), and waiting lists for subsidized spaces can be very long, especially in large cities.
- Subsidy levels remain low and in many provinces have not increased since 1992. In 1998, the threshold for a full subsidy for single parents with one child was under $20,000 and even these parents may be required to make co-payments. The threshold for partial subsidies varies widely.
- Many parents do not use regulated care either because they cannot get a subsidy or a space, or there are no services providing care for the hours they need, a particular problem for low-wage earners who work evenings, weekends and on-call.
- Quality is also a concern, especially for infants. Even in excellent centres, there are concerns about ability to find and keep qualified staff.

Professor Lero spoke about the US experience with welfare reform in 1996 and what the research tells about the effects of the changes on children and families. US changes tended to be very restrictive, for example, putting time limits on cash assistance, and requiring parents of very young children to seek work. In Canada a more consolidated and enhanced federal approach to child care also emerged and state funding for early education for three to six year olds increased drastically. In the US, there are dramatic differences from state to state in child care availability, quality and subsidy policies.

The effects of the US welfare-to-work initiatives on parental employment were significant. Employment among welfare recipients increased from 22 percent in 1997 to 32 percent in 1999, although overall prosperity and job growth were key factors. Annual earnings increased as well although among the poorest families, disposable income increased only slightly, largely due to loss of income and food-stamp support and additional work-related expenses, including child care.

There are limited studies on the effects on children but they appear to vary depending on factors such as age of child, characteristics of the child care program or other non-parental care arrangement and the extent to which parents employment experiences were positive or added to stress (for example, low wages, no benefits, poor working conditions and little flexibility to accommodate family responsibilities).

Several studies based on welfare-to-work initiatives, including the Self Sufficiency Project, found that when income supplements accompanied the requirement to work, there were more positive family outcomes. But while effects on younger children were neutral or positive, three studies found

adolescents were negatively affected when their parents left welfare for full-time employment. Recent studies are guardedly positive about effects on children, depending on family circumstances.

These studies are a reminder of the importance of understanding the circumstances that may be the reasons people are in poverty or be part of the reality of living in poverty, such as raising a child with a health condition or disability, which require additional support.

Professor Lero concluded by stressing that efforts towards mothers' employment gains are of little benefit to children's development unless they lead to real improvement in their daily lives. Welfare-to-work initiatives need to be approached from a broader perspective that focuses on reducing child and family poverty, enhancing children's development, supporting parents and promoting social inclusion. Moreover, there is a need to re-establish a social covenant of mutual responsibility and benefit because increasing inequality in income and in life chances for children is costly for us all.

SUMMARY OF PRESENTATIONS AND DISCUSSION (DAY 2)

The second day of the roundtable began with participants briefly describing their backgrounds and experiences with the welfare system and other programs designed to promote employment and reduce poverty. Some participants were involved in shaping the programs in their communities. Some had participated in research and collective action to find solutions to problems or assist others experiencing difficulties. The remainder of the day was devoted to discussion among participants, Council members and staff.

There was a small number of participants, and by no means a representative sample of the low-income population, yet they reflected a diversity of age, sex, language, family status and background, education, race and ethnicity, Canadian-born or immigrant status and employment or student status. Some had disadvantaged backgrounds to overcome or faced health problems and disabilities, their own or a family member's. At the time of the roundtable, some were doing quite well, some were managing but concerned about maintaining the gains achieved, others were still facing enormous struggles.

Throughout the day's discussions, some common themes developed that suggest ways in which policies affecting low-income Canadians need to be improved. The ideas ranged from concrete ways to make current programs more effective to major policy redesign.

One key theme concerns the experience of being on welfare. The situations that resulted in people going on welfare could happen to anyone: marital breakdown, the death of a family member, a disability or a young child's illness that limits employment, lack of child care to fit the hours of jobs available, the breakdown of an automobile upon which a job depended, the effects of racism, the closing of a major employer in the community. Often it is a combination of factors but even a single setback can be financially disastrous to anyone with low labour market income and no or few assets.

Regardless of the route onto welfare, being on welfare is work in itself, from the necessity to fight to get it and constantly have to prove your "worthiness", to the constant struggle to survive on incomes far below the poverty line. Often there is a need to manage an array of bureaucrats, rules, programs and services from different levels of government and non-government organizations which demands a great deal of time and energy. Many of those services, for example medical treatment or aids for children with special needs, have to be sought out and fought for. Access to education, training or other programs that might offer a way off welfare similarly require persistent struggle, often with little result.

Even some people who have lived on welfare agree that it may not be bad for a very short period of time, but one element that stood out in the experiences that participants shared with Council members was how powerfully and quickly any contact with our welfare system acts to strip people of dignity, hope, confidence, autonomy and sense of future. These are the very qualities that are critical to improving one's situation.

In addition to the more tangible dangers of living on welfare, such as inadequate nutrition, unsafe housing and neighbourhoods and poor schools, stigma can breed more problems and exclusion. One

example was being required to show a welfare card at the bank in order to cash the benefit cheque so that everyone in sight would know an individual was on welfare. Children can be treated differently and judged more harshly. Some roundtable participants who managed to exit welfare found that even family and friends were more willing to be a part of their lives and to help out when they were employed than when they relied on welfare.

Another characteristic of the welfare experience that stood out was fear - fear of giving information to people who have power over others' lives to invade privacy, to denigrate, insult and find them lacking, to control their behaviour and take away what little they have for any or no reason. It included fear of losing children, benefits, housing, services and family and social contacts. They learned that they were the ones who paid the costs of fighting discrimination or questioning flawed policies. And even after leaving welfare, there was the fear that someone could discover an overpayment or other mistake and set them back again. All our participants told us that, in the end, they were very glad they attended, but for some it was an extremely difficult decision to share very personal information.

Participants told us that one of the key benefits of any program that improved access to education, training, child care and non-welfare income like maternity benefits is that the programs generate hope, along with an ability to regain some control over life's decisions, increase self-esteem and confidence, the realization of reward for effort, expanded options and inclusion in larger networks of people and activities.

The issues of inclusion and empowerment came up repeatedly. Community groups and women's organizations, including organizations that were created by people living in poverty to address their own needs, were important elements of many of the participants' positive experiences. The greater ability to have social contact also resulted in marriage and other new personal relationships being formed, something that is extremely difficult to accomplish living in the isolation and poverty of welfare. If governments see welfare as "passive" support, then it is an oppressive passivity that it has had a large hand in creating.

All the participants felt that they benefited significantly from the pilot projects. Even though they had ideas for some improvements, the biggest concern was for others. All had relatives, neighbours, friends and colleagues who were in similar difficult circumstances and were not fortunate enough to have the same access to much-needed programs. Some participants have been involved in paid and volunteer capacities in the projects that were of benefit to them, including as researchers, leaders and mentors.

That so many Canadians living in poverty continue to struggle to help not only themselves and their children but others as well is inspiring. It shows that we can learn at least as much about developing human capacity from disadvantaged Canadians as we can from those who started out with better life chances and have not been tested by such adversity. We can only learn, however, if they are consulted and involved in designing the programs that will affect them.

Another major theme that pervaded the roundtable discussions related to the larger policy context in which projects and experiments are being operated. The dichotomy between Employment Insurance

and welfare came up repeatedly throughout the two days. The fact that HRDC put a cap on the number of welfare recipients who can join learn$ave was an example that concerned Council members and participants. There were many examples provided of the way in which tighter EI eligibility for income and employment benefits along with new federal funding arrangements have caused greater hardship for those on welfare and more difficulty in finding routes out. Participants felt that dividing people according to whether they are EI eligible or receiving welfare and deciding which jurisdiction is responsible for them on that basis is dehumanizing and counterproductive. It contributes to exclusion and divisiveness and it further reinforces a poor-bashing mentality that consigns those on welfare to a different, less-deserving class of Canadian citizenship.

There was a sense that the federal government has abandoned some of its citizens, allowing other jurisdictions to be as punitive as they wish. If governments really want people to leave welfare for work and to prevent the need for welfare in the first place, then a much more seamless, integrated system of supports for everyone is required. The Self-sufficiency Project, by providing the supports that welfare recipients need to make the transition, is moving in the right direction.

The discussion of policy context also focused on the limits of the labour market and the need for governments to recognize the relationship between the labour market and poverty. Many jobs do not pay well and have poor working conditions. The labour market does not recognize family size or the responsibility for the care of others. Minimum wages do not support an individual let alone a family. Self-Sufficiency Project participants indicated that some of the jobs available to them involved changing shifts, variable hours, poor employer-employee relations and other circumstances that were stressful and made balancing family and employment responsibilities difficult. Participants felt it important, however, that employers should not know about people's personal situations, sources of income or whether they are part of a government program. Some employers take advantage of that knowledge for their own purposes, for example by paying less than the position is worth or show less respect for the work.

Labour market discrimination is also a factor. Many people who have lived on welfare may face discrimination on many grounds such as sex and family status, race, language and assumptions about anyone with gaps in work history. Participants found employment-related supports such as help finding and keeping a job were very important. Assistance with learning about finances and applying for government programs and services was also important. For people who were saving for micro-enterprise development, more information on banking and basic accounting would have been valuable. Participants in all programs, especially where non-financial supports were available, experienced a contrast between the helpful behaviours of project staff, who have an interest in individuals' successful outcomes, and welfare officials who have little incentive to ensure people get everything for which they are eligible.

Children and the child care infrastructure were also key topics. Having children is often the factor that pushes families into poverty. For many people, especially mothers, the desire for a better life for one's children is the motivation behind efforts to participate in activities to escape poverty. Yet overall societal support to enable adults to be both workers and parents is inadequate, especially for lone parents. Losing a job if a child was sick too often, or day care arrangements fell through, was a serious

risk. Registered care outside regular 9 to 5 hours is rare. Other arrangements can be risky and anxiety over care of children is a critical concern for parents. Even in Quebec, there are waiting lists up to a year. Even low-cost child care at $5 a day is a far greater burden on students or people with low-paying jobs than for higher earners. In other provinces the situation is much worse, especially for people with special needs related to language, culture or disability. This lack of adequate infrastructure and quality standards keeps many parents, especially single mothers, on welfare.

Poverty lines were also briefly addressed, with some frustration, by participants and Council members. The general consensus was that it does not matter who draws the line, there are still too many people under the poverty line and too little is being done about that. Poverty is not just about income, but has many dimensions and people living in poverty often face multiple barriers.

Since the roundtable, the Council has learned of interesting work in Australia on financial stress. In addition to measuring cash-flow problems (for example, not being able to pay bills on time) and hardship (periodically going without a meal or heating), poverty also includes "missing out" which means the inability to invite family or friends for a meal once a month or to afford any hobby or leisure activity. This approach, even though it still focuses primarily on money, links social exclusion to poverty.

The concept of asset building was one that everyone found valuable as a more empowering approach to reducing and preventing poverty than traditional views upon which punitive welfare systems are based. Assets are not just financial, but include personal assets like self-esteem and education and social assets like networks of friends, that are extremely difficult to develop when there is only enough time and money for bare survival. In this respect the SELF-SUFFICIENCY PROJECT supports asset building. It focuses on assets that single mothers have (labour market and child-rearing skills) and helps them to use those assets.

In contrast, many other programs hinder asset building. Provincial and territorial welfare regimes, for example, refuse to support lone parents who qualify for post-secondary education, often prevent them from developing an asset that will have long term, intergenerational benefits.

Two issues arose with regard to asset-building programs for low-income individuals and families. The first reflected a concern that anyone with a very low income, and especially welfare recipients, would have sufficient resources to save even a small amount without causing further hardship. Moreover, there was concern that if a pilot showed that some people found the money to save, it would provide ammunition to those who would see welfare rates cut even more. In response, participants highlighted that saving is a regular part of household management and that even when there is very little money, some must be set aside for larger items from time to time. They agreed that these programs are not for everyone but that longer-term saving with significant reward were worth considerable sacrifice because they provided an opportunity to realize dreams that otherwise would be unattainable.

The other issue related to the restrictions placed on the uses of savings and whether people should be freer to determine what is best for them to help them get ahead, from computers to fax machines to tools and supplies that would enable them to generate income or aid their children. IDAs in the US

can be used to save for housing, for example, and in the UK they are much more open. In particular, participants thought that maximums should be higher, up to about $6,000, especially to fund longer-term education programs or to start a small business.

Finally, there was a discussion of take-up rates, money and services. There was discussion about the fact that participation rates for some programs were not as high as might be anticipated and the question of what else might be needed. Council members recalled a pilot study of lone mothers conducted by Professor Gina Browne of McMaster University, which highlighted very high rates of depression among lone parents. What her study found, however, was that provision of a range of services, but most particularly child care, recreation and counsellors who helped sort out the complexity of dealing with many different agencies and rules, had several benefits, including exits from welfare and far lower costs in medical and other specialized services for mother and children. What this suggests to the Council is that many lone parents, and likely others living on welfare as well, are highly stressed by overwhelming demands and lack of appropriate supports.

Some of the participants suggested that what would make more sense than anything else would be a guaranteed annual income that would be sufficient to cover the basics. It would be far less intrusive than welfare, less costly to administer and would avoid many of the negative effects of the welfare experience that strip lives of hope and dignity. Participants also agreed that it was about more than money, which was not much help if the things you needed most were not affordable or could not be bought. There must be access to the social goods and services that affect quality of life, including housing, child care, health care, transportation, time for family and friends and reasonable jobs.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

Following the two-day roundtable, the members of the National Council of Welfare had their own discussion on what they had learned and what advice they thought it most important to convey to the Minister for Human Resources Development Canada. There are four main points directed to governments, in particular the federal level:

Act on what works, especially for lone parents, in order that many more Canadians who urgently need support can benefit.

We agree with the need for research but we question the extreme burden of proof to show exactly how a policy will affect the behaviour of low-income people, proof that we do not demand of policies that benefit middle- and upper-income Canadians. Meanwhile, staggeringly high poverty rates for lone parents in Canada have barely changed in 30 years. Sweden has been highly effective in preventing poverty by helping fill the gap left when a lone parent is employed but missing a second income and a second pair of hands. We can't afford to just keep studying this – the SELF-SUFFICIENCY PROJECT has shown results in Canada and it is high time for the government to act.

Talk to real people, and not in formal consultations that are comfortable for Ministers and officials, but in places and ways where low-income Canadians can be assured of security and respect.

Nothing can replace the benefit of experience and the involvement of low-income Canadians in designing solutions to the problems and barriers they know well. The roundtable demonstrated how much fear and scepticism of government programs and officials can influence behaviour, creating barriers to consultation and participation in programs.

Make it simpler, easier and more reliable for people to get the right combination of benefits and services they need so they can get on with the work of improving their own lives.

Many low-income Canadians are caught in a complex maze where different rules, regulations, and administration for programs run by various agencies, levels of government and the voluntary sector are like an obstacle course. There may be help at the end – if you can get there. For people on welfare or those facing multiple issues, such as disability and lone parenthood, it is especially difficult. It is too easy for some people to fall through the cracks and too likely that others will give up in frustration or anger. A complete overhaul of Canada's punitive and degrading welfare system would be a major step in the right direction.

Show federal leadership in ensuring more equitable levels of opportunities and supports to all Canadians, regardless of where they live or their level and source of income, to prevent and reduce poverty.

Targeting may have its place but not when it creates exclusion and a difference between how people on EI and those on welfare are treated, or between people who do not have a strong attachment to the labour force because they are responsible for the care of others or have disabilities themselves.

The playing field could be levelled to give everyone a fairer chance. The following are policy changes that could provide immediate relief for low income people:

- Ending the clawback of federal child benefits,
- Providing basic maternity support for all mothers and newborns,
- Building a national child care program for all families,
- Developing training and bridging programs for new and re-entrants into the labour market,
- Allowing welfare recipients to maintain and develop assets,
- Enabling lone parents with student loans to continue to receive welfare, at least until the amount of child benefits reaches the actual cost of raising a child, and
- Providing supplements to low-income lone parents who can't fully benefit from tax credits available to higher earning lone parents.

RAPPORT DU CONSEIL NATIONAL
DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

RAPPORT SOMMAIRE

TABLE RONDE SUR LA TRANSITION DE L'ASSISTANCE SOCIALE AU TRAVAIL

les 7 et 8 juin 2002, Ottawa-Hull

HIVER 2002-03

Canada

On peut obtenir des exemplaires de ce rapport au

Conseil national du bien-être social
112, rue Kent, 9e étage
Place de Ville, Tour B
Ottawa (Ontario) K1A 0J9
Téléphone : (613) 957-2961
Télécopieur : (613) 957-0680
Courriel : ncw@magi.com
Site web : www.ncwcnbes.net

Also available in English under the title:

Summary Report
National Council Of Welfare's
Welfare-To-Work Roundtable, June 7 & 8, 2002, Ottawa-Hull

TABLE DES MATIÈRES

RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX ET OBJECTIFS 1

RÉSUMÉ DES PRÉSENTATIONS (JOUR 1) 3

PROJET D'AUTOSUFFISANCE 3
DÉBOUCHÉS D'EMPLOIS 2000 4
ÉDUCATION DES ADULTES ET FORMATION 6
PROJET « $AVOIR EN BANQUE » 7
ACCÈS AUX PRESTATIONS DE MATERNITÉ ET AUX PRESTATIONS PARENTALES 8
GARDE D'ENFANTS 10

RÉSUMÉ DES PRÉSENTATIONS ET DES DISCUSSIONS (JOUR 2) 13

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 19

RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX ET OBJECTIFS

Ces dernières années, l'administration de l'assistance sociale a subi bien des changements. Afin d'inciter les gens à trouver un emploi, les gouvernements ont multiplié les mesures de pression – la carotte aussi bien que le bâton. En 1995, le gouvernement fédéral a remplacé le Régime d'assistance publique du Canada par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux. Depuis, les provinces et les territoires peuvent exiger de conditions de formation ou de travail en contrepartie des prestations d'assistance sociale. Beaucoup ont resserré les critères d'admissibilité et réduit le montant des prestations. En même temps, d'autres changements ont intensifié les pressions exercées sur les prestataires, par exemple : des conditions plus strictes pour avoir droit au programme fédéral d'assurance-emploi; la création d'un régime de prestations pour enfants; et la mise en place de nombreux projets pilotes visant à trouver des solutions de rechange pour aider les gens à quitter l'assistance sociale.

Le Conseil national du bien-être social se préoccupait de voir stagner les montants déjà minimes des prestations d'assistance sociale. Il notait avec inquiétude que, malgré plusieurs années de forte croissance économique, les taux de pauvreté demeuraient élevés, en particulier chez les enfants et la population en âge de travailler. Les membres du Conseil s'intéressaient aux diverses dimensions de la pauvreté – pas seulement au revenu – et tenaient à entendre les personnes touchées par les récents changements.

Le Conseil agit à titre d'organisme consultatif de la ministre de Développement des ressources humaines Canada. Par conséquent, il a mis l'accent sur les domaines où le gouvernement fédéral joue un rôle et sur les enjeux de portée nationale. Ces domaines concernent les priorités gouvernementales établies, par exemple : promouvoir un « plan d'action sur le perfectionnement et l'apprentissage »; et réduire la pauvreté chez les familles et les enfants.

Le Conseil a organisé la Table ronde sur la transition de l'assistance sociale au travail[1] pour se familiariser davantage avec les programmes en place et les possibilités qu'ils offrent dans l'avenir. Il voulait aussi mieux comprendre ce que cela signifie de vivre dans la pauvreté au Canada pour, en fin de compte, être mieux en mesure de conseiller la ministre.

La première journée de la Table ronde a été consacrée à six présentations. Le Conseil a choisi le Projet d'autosuffisance en raison de l'accent novateur qu'il met sur les chefs de familles monoparentales. On le sait, les femmes chefs de familles monoparentales font face à des taux de pauvreté élevés qui ont peu changé en 30 ans. Depuis quelques années, elles sont confrontées à des situations qui réduisent leur participation au marché du travail. Débouchés d'emplois 2000 est un bon exemple d'une approche communautaire, innovatrice et globale, pour réduire la pauvreté. Ce

[1] Nous utilisons l'expression « transition de l'assistance sociale au travail » qui est courante et bien comprise. Le Conseil reconnaît toutefois qu'elle pose certains problèmes. Les chefs de familles monoparentales qui reçoivent de l'assistance sociale doivent vivre avec plusieurs milliers de dollars de moins que le seuil de la pauvreté. En réalité, ces personnes travaillent déjà – et très dur – pour élever leurs enfants. Quand on parle d'offrir des « stimulants à l'emploi », cela donne parfois l'impression que les personnes qui doivent vivre de l'assistance sociale ne veulent pas travailler. En fait, elles veulent plus que tout subvenir elles-mêmes à leurs besoins par un emploi. Elles font cependant face à d'énormes obstacles dont certains d'ordre structurel, par exemple des salaires peu élevés.

programme fait notamment participer des personnes à faible revenu à la conception et à la mise en œuvre des débouchés.

Vu le rôle crucial des études et de la formation dans une économie du savoir, une présentation a traité des obstacles qui empêchent les personnes à faible revenu d'avoir accès à la formation et à l'éducation aux adultes. Il a aussi été question de « $avoir en banque », un nouveau projet pilote qui a pour but d'aider les Canadiens et Canadiennes à faible revenu à épargner pour faire des études.

Les adultes qui ont des enfants doivent relever le défi de devenir « compétents », de trouver un emploi et de répondre aux nombreuses exigences du travail. Il leur faut cependant aussi jongler avec les soins et l'éducation des enfants. Reconnaissant cette réalité, le Conseil a mis l'accent sur deux mesures importantes de conciliation travail-famille : les prestations de maternité et la garde d'enfants.

La seconde journée de la Table ronde a été consacrée à des discussions avec des personnes qui avaient participé aux programmes décrits la veille ou vécu les situations exposées. Nous savions qu'elles nous feraient part d'expériences intimes dont certaines très pénibles; nous avons donc tout mis en oeuvre pour favoriser le plus possible des échanges ouverts, honnêtes et respectueux. Afin de protéger leur anonymat et leur vie privée, nous ne donnons pas leurs noms. De plus, aucun membre du personnel affecté au financement, à la conception ou à la mise en oeuvre des programmes n'a assisté aux discussions du second jour.

Le présent rapport sommaire peut difficilement transmettre toute la richesse des échanges qui ont eu lieu durant la Table ronde. Nous espérons néanmoins qu'il reproduit certains des faits saillants. Les commentaires de chacune des personnes participantes ont été très positifs. Le Conseil les remercie toutes très sincèrement.

RÉSUMÉ DES PRÉSENTATIONS (JOUR 1)

PROJET D'AUTOSUFFISANCE

John Greenwood, de la Société de Recherche Sociale Appliquée, a décrit ce projet pilote que finance DRHC afin de vérifier l'efficacité d'une nouvelle politique. Cette politique encourage les prestataires de l'assistance sociale à travailler pour atteindre l'indépendance financière tout en leur assurant un revenu suffisant pour faire vivre leurs familles. Autrement dit, on tente de répondre à la question : « Qu'arriverait-il si les emplois étaient vraiment plus payants que l'assistance sociale? »

Le Projet s'adressait aux chefs de familles monoparentales qui recevaient des prestations d'assistance sociale depuis longtemps, mais acceptaient de se retirer du régime pour occuper un emploi à temps plein. Ces personnes avaient alors droit à un supplément de revenu pendant un maximum de trois ans. Le supplément mensuel était calculé de manière à représenter la moitié de l'écart entre le salaire gagné et un montant de référence. Il doublait donc la somme tirée d'un emploi au salaire minimum ou de l'assistance sociale. Pour chaque dollar de plus gagné, les prestations étaient réduites de seulement 50 cents. Les personnes participantes pouvaient donc profiter de hausses de salaires et de promotions au fil du temps. Certaines ont même bénéficié de services supplémentaires pour les aider à trouver un emploi et à le garder.

Lancé en 1992, le Projet d'autosuffisance touche maintenant plus de 9 000 familles en Colombie-Britannique et au Nouveau-Brunswick. Durant la période de planification et de mise en œuvre, beaucoup de données qualitatives et quantitatives ont été recueillies. À l'aide d'une méthode d'assignation au hasard, la moitié des prestataires ont été choisis pour participer au Projet et l'autre moitié pour servir de groupe de contrôle. Environ le tiers des prestataires approchés ont accepté le supplément et trouvé un emploi à temps plein.

M. Greenwood a tiré trois grandes leçons du Projet :

- Premièrement, un programme de supplément du revenu bien conçu peut aider à lutter contre la pauvreté.
- Deuxièmement, le Projet a eu d'autres effets en plus de ceux qui étaient attendus.
- Troisièmement, les encouragements financiers ne sont pas la seule solution, mais ils sont un « outil » de plus pour favoriser l'emploi, augmenter les salaires et les revenus, et réduire la pauvreté.

La société y a aussi trouvé son compte : le Projet d'autosuffisance a coûté moins cher que les prestations d'assistance sociale qui auraient été sinon versées aux personnes participantes.

Voici quelques-uns des résultats les plus significatifs du Projet :

- Le taux d'emploi à temps plein a doublé dans les 18 premiers mois. Les personnes participantes ont atteint, en une seule année, un taux d'emploi qu'elles auraient mis quatre ou cinq ans à atteindre sans le Projet.

- Les effets positifs sur l'emploi à temps plein ont duré pendant quatre ans et la réduction des prestations d'assistance sociale a continué pendant cinq ans. Huit mois après avoir cessé de participer au Projet, 70 pour cent des personnes qui ne recevaient plus le supplément de revenu avaient encore un emploi à temps plein.
- Pour les personnes qui ont trouvé et gardé un emploi grâce au Projet, les effets ont été encore plus importants et durables. Ceci laisse supposer que ce facteur a pu les aider à trouver un emploi plus stable.
- Après trois ans, le Projet a réduit de 10 pour cent la proportion de familles vivant sous les seuils de faible revenu.
- Les enfants d'âge scolaire vivant dans les familles qui ont participé au Projet avaient tendance à mieux réussir à l'école et à améliorer leurs aptitudes cognitives. Ces effets ont persisté même quand les parents ne recevaient plus le supplément de revenu. Ceci laisse supposer qu'une augmentation temporaire du revenu peut avoir des effets à long terme sur les enfants.
- Certaines constatations font entrevoir la nécessité d'étudier davantage quelques questions, par exemple : les problèmes des jeunes adolescents; l'instabilité des services de garde d'enfants pour certaines personnes; la participation limitée en raison des responsabilités familiales, de l'invalidité et de l'incapacité de trouver un emploi.
- Les économies pour la société ont été de 2 600 $ par personne ayant participé au Projet.

En aidant les personnes participantes à chercher un emploi, on a obtenu de meilleurs résultats. Il semble donc probable que d'autres mesures de soutien à l'emploi pourraient faciliter la transition vers le marché du travail. Selon M. Greenwood, les seuls indicateurs fiables pour prévoir le succès des personnes participant au Projet d'autosuffisance étaient les antécédents de travail récents et non l'âge des enfants ou d'autres facteurs prévisibles.

DÉBOUCHÉS D'EMPLOIS 2000

Tim Fox, de Débouchés d'emplois 2000, et Eric Levitan-Reid, du Caledon Institute of Social Policy, ont parlé de ce programme multisectoriel visant à prévenir et à réduire la pauvreté dans la région de Waterloo. Le programme DE2000 est parrainé par la Community Opportunities Development Association (CODA) de Lutherwood. Il compte sur les fonds d'organismes de bienfaisance et les dons de particuliers (1,17 million de dollars). Il reçoit en outre du financement de DRHC (1,1 million de dollars). L'institut Caledon assume les volets recherche, évaluation et diffusion du programme.

Le programme DE2000 a été mis sur pied pour offrir un réseau d'action et de changement. En fait, il s'agit d'une alliance entre des partisans et des partenaires actifs qui veulent atteindre un but commun. Cette relation n'est pas simple à comprendre, mais elle est très efficace.

Dès le début, la CODA de Lutherwood savait qu'à titre de prestataire de services directs, elle devrait se limiter à une expansion minimale. Elle réussissait relativement bien à réintégrer les gens sur le marché du travail, mais pas nécessairement à les faire sortir de la pauvreté. Le programme DE2000 venait donc changer les façons de faire. Au lieu d'offrir des services directs, on voulait faciliter la

collaboration entre plusieurs intervenants. Les buts du programme étaient : aider 2 000 ménages à sortir de la pauvreté avant la fin de l'an 2000; trouver les façons les plus pratiques d'y arriver; renforcer les moyens d'action communautaires pour combattre la pauvreté de façon continue; et partager avec d'autres les leçons apprises et les succès remportés.

Les partenaires – 41 organismes à but non lucratif, 40 entreprises et tous les paliers de gouvernement – ont lancé ou maintenu 49 projets. À la fin de l'an 2000, 1 636 personnes avaient participé au programme DE2000. Une réalisation importante a été une table ronde sur le leadership à laquelle ont pris part des personnes à faible revenu pour contribuer à la conception des projets. Rapidement, on a délaissé la notion de la pauvreté axée sur le revenu. On a plutôt adopté un concept tenant compte de multiples facteurs, par exemple le logement et les réseaux de soutien, et du contexte social global.

Les projets menés couvraient toute une gamme de mesures d'aide à l'emploi, par exemple : counselling; services de présentation à des employeurs; courtage pour les petits salariés; formation sur mesure; accès à l'informatique; et mesures de soutien comme le transport et la garde d'enfants. Ils mettaient aussi l'accent sur divers types d'emplois et sur l'acquisition de biens financiers. Ainsi, des mères chefs de familles monoparentales pouvaient recevoir trois dollars pour chaque dollar économisé pendant un an, ce qui leur paraissait trop beau pour être vrai. Un projet aidait les personnes âgées à obtenir le Supplément de revenu garanti; un autre misait sur la prévention pour empêcher les jeunes de tomber dans la pauvreté.

Voici les principales constatations et leçons tirées du programme Débouchés d'emplois 2000 :

- Il a permis de mieux comprendre l'ampleur du défi que posent les interactions complexes entre différentes situations personnelles et le contexte social, économique et politique. Il a attiré l'attention sur la pauvreté et aidé à en saisir les diverses dimensions. Il a mobilisé beaucoup de personnes et les a soutenues pour qu'elles se bâtissent du capital social.
- Il a souligné l'importance d'avoir des biens (personnels, sociaux, matériels et financiers). Il a montré la nécessité d'offrir aux personnes à faible revenu l'occasion d'aider à trouver des solutions pour répondre à leurs besoins.
- Il a donné des résultats : 486 personnes ont trouvé de nouveaux ou de meilleurs emplois; 151 ont reçu de la formation ou poursuivi des études; 79 ont lancé une petite entreprise; 60 autres ont développé des habiletés et des réseaux; 44 pour cent des personnes participantes ont vu leur revenu personnel augmenter; 47 pour cent ont amélioré le revenu de leur ménage; et 23 pour cent ont complété ou remplacé le revenu provenant de l'État par leur revenu d'emploi.

En 2002, on prévoit un plus grand projet de communautés dynamiques que coordonneraient Tamarack (un institut pour la mobilisation communautaire) et l'institut Caledon. Il sera financé par la Fondation J. W. McConnell. Son objectif : élargir et lier jusqu'à 15 communautés pour élaborer d'autres stratégies, partager les leçons et réduire la pauvreté de 5 000 personnes et plus. On a demandé des fonds à DRHC dans le cadre de l'Initiative du secteur bénévole. Pour le Conseil national du bien-être social, l'importance du projet tient au fait que la recherche et les échanges comportent un volet sur les politiques.

ÉDUCATION DES ADULTES ET FORMATION

Parmi les principaux facteurs qui empêchent les gens de sortir de la pauvreté, il y a les obstacles qui limitent l'accès à la formation et à l'éducation des adultes. Leroy O. Stone, de Statistique Canada, a présenté un document préparé avec des collègues de l'Université de Montréal comme première étape d'un projet de recherche pour le Conseil national du bien-être social.

Le document concerne les mesures annoncées dans le cadre du Plan d'action en matière de compétences et d'apprentissage. Le gouvernement fédéral compte ainsi : rendre les études postsecondaires plus accessibles, au plan financier, pour les personnes à faible revenu; encourager les travailleurs à revenu faible et moyen à participer à des activités éducatives; et encourager les travailleurs à « apprendre tout en gagnant de l'argent ». Dans une économie du savoir, on craint de voir les personnes peu qualifiées quitter le marché du travail puis devenir marginalisées et exclues. On a également des preuves que les programmes susceptibles d'aider ces personnes sont sous-utilisés.

Actuellement, les connaissances sur le sujet sont limitées. Un rapport de Statistique Canada et Développement des ressources humaines Canada, publié en 2001, fournit néanmoins certaines informations. Il s'agit d'un sondage sur l'éducation des adultes et la formation mené en 1998. (À noter qu'il concernait l'ensemble de la population canadienne, tandis que la recherche de M. Stone pour le Conseil portait sur les habitudes des personnes à faible revenu.) M. Stone a d'abord décrit la différence entre les deux concepts : « l'éducation des adultes » vise à améliorer ou à modifier les études initiales sans restriction quant au but de l'éducation; la « formation » vise à acquérir des compétences en vue d'accomplir un travail particulier. On ne fait toutefois pas cette distinction dans les questions de sondage depuis 1990, ce qui limite l'information obtenue.

Selon les répondants au sondage canadien qui désiraient suivre une formation mais faisaient face à des obstacles, le manque d'argent n'est pas le plus grave problème mais bien le manque de temps. La réponse la plus souvent mentionnée était « trop occupé à travailler ». Des heures et des endroits peu pratiques faisaient aussi partie des obstacles importants. Les dépenses posaient davantage un problème aux femmes qu'aux hommes. La plus grande différence entre les deux sexes était cependant les obligations familiales (15 pour cent des hommes mentionnent cet obstacle comparativement à 26 pour cent des femmes). Le sondage révèle également que le revenu est un facteur important dans la formation parrainée par l'employeur. Seulement 10,5 pour cent des employés gagnant 15 000 $ ou moins suivaient un cours ou un programme de formation en 1997. Ce résultat est bien loin des 41,6 pour cent pour les personnes ayant un revenu de 50 000 $ et plus.

Des comparaisons entre divers pays révèlent que le manque de temps est un obstacle important. C'est le cas du Canada, qui vient au quatrième rang des pays étudiés : 51,4 pour cent des répondants ont mentionné cette raison. Les États-Unis suivaient de près derrière, alors que le Royaume-Uni et le Danemark se retrouvaient au bas de la liste avec un peu plus de 30 pour cent. Par rapport aux obstacles financiers, le Canada et le Royaume-Uni se situaient au milieu du groupe (environ 24 pour cent des répondants), tandis que le Danemark avait un taux peu élevé. Ces obstacles étaient particulièrement marqués aux États-Unis et en Nouvelle-Zélande (34 pour cent).

Selon les sondages de 1998 et des années antérieures, les adultes moins scolarisés et peu spécialisés sont les moins susceptibles de poursuivre des études ou une formation. De plus, cette

tendance ne semble pas avoir diminué au fil des ans. Des recherches effectuées en Australie, aux États-Unis et en Suède arrivent à des conclusions similaires – les personnes qui ont le plus besoin des programmes y participent le moins. En 1997, au Canada, 48 pour cent des diplômés universitaires ont suivi de la formation ou des cours d'éducation pour adultes. C'était le cas pour seulement 10,9 pour cent des titulaires d'un diplôme d'études secondaires ou moins.

Quand une personne gagne un faible salaire et a fait peu d'études, elle a beaucoup de difficulté à avoir accès aux possibilités de perfectionnement. La situation se complique encore plus pour les personnes qui ont peu de temps libre à cause de responsabilités familiales ou de longues heures de travail. C'est aussi le cas de celles qui ont des emplois atypiques (par exemple à temps partiel), occupent plusieurs emplois ou travaillent à contrat. Il faut donc repenser le contenu des cours, les horaires de formation peu flexibles, les lieux et les techniques d'enseignement. Il faut aussi combattre l'idée selon laquelle les personnes à faible revenu ou peu spécialisées ne sont pas intéressées à apprendre. L'accès à la formation et à l'éducation des adultes est particulièrement important pour les prestataires de l'assurance-emploi ou de l'assistance sociale.

PROJET « SAVOIR EN BANQUE »

Selon Jennifer Robson-Haddow et Karen Kerk, les gouvernements investissent beaucoup dans l'acquisition de biens – mais surtout pour les personnes de revenu moyen à élevé. Au Canada, par exemple, les déductions d'impôt pour les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REÉR) récompensent les gens qui épargnent pour leur retraite. Les REÉR peuvent maintenant aussi servir à acheter une maison. Ils profitent toutefois surtout aux personnes à revenu élevé. Le projet « $avoir en banque » considère que l'acquisition de biens est aussi importante pour les personnes à faible revenu comme complément au soutien du revenu.

Le groupe SEDI est un organisme à but non lucratif qui met à l'essai de nouvelles approches pour réduire la pauvreté au Canada depuis 15 ans. En juin 2000, il a lancé un projet d'acquisition de biens pour les gens à faible revenu sur le modèle d'initiatives américaines. Des chiffres ont montré le besoin d'un tel projet au Canada : 16 pour cent des jeunes couples ayant des enfants n'avaient pas d'actif net; et le taux d'endettement des gens à faible revenu était deux fois plus élevé que le taux national. De 1994 à 1999, le patrimoine net des familles les plus pauvres n'avait pas augmenté, mais celui du 20 pour cent des familles les plus riches avait grimpé de 39 pour cent.

L'acquisition de biens permet d'avoir un coussin en cas de perte de revenu, d'obtenir de nouveaux revenus et de planifier à plus long terme. Aux États-Unis, on a créé des comptes de développement individuel pour aider les gens à économiser en vue de buts précis tels que l'éducation ou le logement. Des bailleurs de fonds leur versent ensuite un montant équivalent aux économies réalisées. Selon l'expérience faite aux États-Unis, au Canada et au Royaume-Uni (deux nouveaux programmes nationaux), les personnes à faible revenu qui ont un tel compte arrivent à économiser. Quand on leur donne de l'information sur la gestion financière, leurs chances d'économiser augmentent. Cependant, les frais de fonctionnement de projets du genre sont relativement élevés.

Le projet $avoir en banque a été lancé au Canada à la suite d'une consultation dirigée par le groupe SEDI. Développement des ressources humaines Canada a accordé 35 millions de dollars sur une

période de huit à neuf ans. La Société de Recherche Sociale Appliquée supervise la conception et l'évaluation du processus de recherche. Le projet mettra à contribution 10 organismes communautaires, la Banque Royale et près de 5 000 Canadiens et Canadiennes à faible revenu dans 10 communautés. Les villes de Halifax, de Toronto et de Vancouver ont été choisies au hasard comme sites pilotes. Pour chaque dollar économisé pour des études, de la formation ou le démarrage d'une micro-entreprise, on versera 3 $ dans le compte des personnes participantes. Celles-ci peuvent épargner, en trois ans, un minimum de 120 $ et un maximum de 1 500 $. Elles recevront donc des sommes de contrepartie allant de 360 $ à 4 500 $. Avant d'avoir le droit de retirer les sommes reçues, elles doivent faire au moins 12 dépôts mensuels. Pour pouvoir participer au projet, il faut respecter les seuils fixés pour le revenu annuel ou les actifs. Une mini-étude de cas est en cours avec 225 prestataires d'assistance sociale dans les trois sites choisis au hasard. Dans sept autres sites au pays, on met à l'essai des innovations comme différentes sommes de contrepartie, différentes périodes d'épargne et des services plus poussés.

La période totale d'épargne pour le projet va de juin 2001 à mai 2006; les évaluations et le suivi auront lieu jusqu'en mai 2009. Le groupe SEDI espère voir ouvrir 3 675 nouveaux comptes en cinq ans. Il estime que les économies personnelles pourraient atteindre 4,5 millions de dollars et les fonds publics de contrepartie, 15,5 millions.

En mars 2002, 500 détenteurs de comptes étaient inscrits au projet. La plupart étaient des femmes; 44 pour cent recevaient des prestations d'assistance sociale; 8 pour cent recevaient des prestations d'assurance-emploi;13 pour cent possédaient une maison; 2 pour cent avaient des REÉR; et 74 pour cent avaient fait des études postsecondaires partielles. Comme le premier mandat de DRHC concerne la population active, le ministère a limité le nombre de prestataires de l'assistance sociale. Ces derniers se sont toutefois rapidement présentés en grand nombre, notamment parce qu'ils sont prêts à affronter la « course à obstacles » des programmes gouvernementaux. Le groupe SEDI a dû travailler avec les gouvernements provinciaux pour faire exempter les prestataires de l'assistance sociale des conditions d'actif fixées. La Colombie-Britannique, l'Alberta et le Manitoba ont assoupli certaines règles. L'Ontario, le Nouveau-Brunswick et le Québec n'ont permis aucune exemption, de sorte que seules de petites économies sont autorisées. Quand les personnes participantes dans ces provinces retirent leurs économies, par exemple pour suivre un cours de brève durée, elles doivent ensuite repartir à zéro.

Comme pour les autres projets, il a été question du contexte plus général. L'acquisition de biens et la formation en gestion financière posent un problème : le manque d'intérêt des banques et des autres institutions financières à donner des services aux personnes à faible revenu. Le contenu et l'horaire des cours doivent aussi être adaptés. Pour favoriser la poursuite des études ou de la formation et le démarrage d'une micro-entreprise, il faut offrir d'autres mesures de soutien comme du transport et des services de garde d'enfants.

ACCÈS AUX PRESTATIONS DE MATERNITÉ ET AUX PRESTATIONS PARENTALES

Richard Shillington, un consultant en matière de politiques sociales, a présenté les résultats de recherches sur l'accès aux prestations de maternité menées avec des fonds de Condition féminine

Canada. Il a décrit les nombreuses mesures qui accordent un soutien pour la maternité et l'éducation des enfants mais ne sont pas bien intégrées. Le congé de maternité – soit la permission de quitter son emploi sans risquer de le perdre – relève des provinces et des territoires, comme d'ailleurs le congé pour les pères. Ces deux types de congé varient d'une province à l'autre.

Il existe des programmes de soutien pour la garde d'enfants. Toutefois, le nombre de places de garderie subventionnées et les règles d'admissibilité varient beaucoup. La déduction pour frais de garde d'enfants exempte un parent qui travaille de payer de l'impôt sur les frais de garde, mais elle est peu utile pour les ménages à faible revenu. Les prestations pour le congé de maternité et le congé parental sont financées par l'État, au moyen de l'assurance-emploi (AE), et par le secteur privé, soit les employeurs. Ces prestations viennent habituellement s'ajouter à l'AE.

En 1996, les règles de l'AE ont changé. Avant, les travailleurs devaient accumuler 20 semaines d'emploi assurable pour avoir droit à l'AE; le nouveau critère a été établi à 700 heures, puis abaissé à 600. Ce régime fondé sur les heures travaillées devait permettre à plus de personnes ayant un emploi à temps partiel ou plusieurs emplois d'obtenir des prestations de maternité. L'AE est une source de revenu très importante pour certaines mères : les prestations remplacent presque entièrement le salaire quand on y ajoute le supplément. Par contre, d'autres nouvelles mamans reçoivent peu d'aide de l'État, voire aucune.

En général, les prestations de l'AE fournissent 55 pour cent du revenu régulier. Pour les travailleuses de la fonction publique ou les membres de grands syndicats, le supplément peut porter les prestations à 90 ou 95 pour cent du revenu. Les travailleuses ont parfois le droit de prendre plus d'une année de congé. Toutefois, les femmes qui ont travaillé moins de 600 heures, les mères qui travaillent à leur compte ou qui ne sont pas sur le marché du travail ne reçoivent rien.

Durant la dernière année pour laquelle des données existent, 58 pour cent des 350 000 mères de nouveau-nés ont touché des prestations d'AE. Toutefois, 42 pour cent n'avaient pas travaillé assez d'heures ou n'occupaient pas d'emploi rémunéré durant l'année précédente (parce qu'elles étaient étudiantes, travailleuses autonomes, à contrat ou mises à pied, qu'elles restaient à la maison pour prendre soin d'enfants aux besoins spéciaux ou ne pouvaient trouver ou payer une garderie).

Parmi les mères ayant travaillé, seulement 58 pour cent de celles qui avaient un emploi à temps partiel et un enfant d'âge préscolaire ont reçu des prestations d'AE. La proportion était de 84 pour cent pour les autres mères. De plus, seulement 17 pour cent des mères qui travaillaient à temps partiel ont reçu un supplément, par comparaison à 27 pour cent des autres mères. Si l'on examine la situation par revenu familial, les prestations d'AE et les suppléments ont été les moins élevés pour les femmes qui en avaient le plus besoin. Environ 84 pour cent des mères vivant dans une famille dont le revenu variait de 70 000 $ à 80 000 $ ont reçu de l'AE. C'était le cas d'environ 40 pour cent des mères ayant un revenu familial de 20 000 $ à 30 000 $ et de seulement environ 20 pour cent des mères ayant un revenu familial d'à peine 10 000 $ à 20 000 $. De même, les mères qui gagnent un salaire horaire plus élevé sont plus susceptibles de recevoir de l'AE et des suppléments que celles dont le salaire horaire est plus faible.

Il y a aussi des différences dans les effets à long terme sur les mères qui n'ont pas droit à l'AE. Grâce aux changements récents, les mères qui ont reçu des prestations de maternité durant les cinq

années précédentes étaient protégées des règles plus strictes imposées aux femmes qui entraient ou revenaient sur le marché du travail. Les nouvelles mères qui doivent, comme les autres, prendre soin de leurs enfants ne bénéficient pas d'une telle protection si elles n'ont pas déjà eu droit aux prestations de maternité.

Ceci a de graves conséquences pour les Canadiennes qui risquent fortement de tomber dans la pauvreté. Comme politique de la main-d'œuvre, l'AE contribue assez bien à remplacer temporairement le revenu des parents qui sont sur le marché du travail depuis longtemps. Elle réussit beaucoup moins à aider les femmes à faire partie de la main-d'œuvre future de façon durable ou à soutenir les premières années de développement des enfants nés de mères à faible revenu. On connaît maintenant les liens étroits qui existent entre la pauvreté des femmes et les soins des enfants. Un programme de prestations de maternité bien conçu pourrait donc beaucoup aider à prévenir la pauvreté et le besoin d'assistance sociale tout en contribuant au mieux-être des enfants et des parents.

GARDE D'ENFANTS

Donna Lero, du Centre for Families, Work and Well-Being à l'Université de Guelph, a signalé l'importance des services de garde d'enfants pour les projets de transition de l'assistance sociale au travail. Elle craint surtout que ces projets ne visent à réduire le nombre de prestataires mais sans engagement majeur équivalent pour améliorer la vie des enfants et des familles pauvres en augmentant les places de garderie de qualité à prix raisonnable.

À son avis, 1996 a marqué un point tournant. Le gouvernement fédéral a alors transformé radicalement les programmes sociaux, les modes de financement et les approches fondamentales de l'assistance sociale. Il a aboli le Régime d'assistance publique du Canada dont il partageait les frais avec les provinces et qui prévoyait des mesures de soutien du revenu et des services connexes pour les familles et les enfants. Il a aussi réduit le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux versé aux provinces pour le financement en bloc de la santé, de l'éducation postsecondaire et de l'assistance sociale. Les provinces et les territoires ont maintenant beaucoup plus de latitude pour concevoir de nouvelles approches pour l'assistance sociale, y compris plusieurs projets de transition au marché du travail inspirés d'expériences américaines. La garde d'enfants au Canada a ainsi été confrontée à beaucoup de difficultés et de défis dont la réduction du financement.

La seule exception est le Québec qui a investi, depuis cinq ans, dans un système élargi de garderies à prix abordable pour tous les enfants. Partout ailleurs au pays, il existe des moyens importants de faire avancer les services de garde : l'Initiative de développement de la petite enfance du gouvernement fédéral; et le réinvestissement des sommes récupérées au titre de la prestation fédérale pour enfants dont une partie seulement est affectée à la garde d'enfants.

Mme Lero a fourni diverses informations sur la situation au Canada pour illustrer les lacunes :

- En 1998, il y avait 516 734 places dans les centres réglementés et les garderies de jour familiales pour répondre aux besoins de 3 323 000 enfants de 12 ans et moins dont les mères avaient un emploi. La capacité d'accueillir les enfants handicapés était très limitée.
- Environ 158 000 enfants étaient subventionnés (31 pour cent). Les listes d'attente pour les places subventionnées peuvent être très longues, en particulier dans les grandes villes.

- Les niveaux des subventions demeurent bas et n'ont pas augmenté depuis 1992 dans bien des provinces. En 1998, pour avoir droit à une subvention complète, les chefs de familles monoparentales ayant un enfant devaient avoir un revenu inférieur à 20 000 $. Même ces parents devaient parfois payer une partie des frais de garde. Le seuil du revenu fixé pour obtenir des subventions partielles varie beaucoup.
- Beaucoup de parents n'ont pas recours aux garderies réglementées pour diverses raisons. Certains ne peuvent obtenir de subvention ou de place. D'autres n'ont pas de garderies ouvertes aux heures où ils en ont besoin. Ceci pose un problème particulier aux petits salariés qui doivent travailler le soir, les fins de semaine et sur appel.
- La qualité des services de garde cause également de l'inquiétude, surtout quand il s'agit des bébés. Même les centres jugés excellents ont de la difficulté à trouver et à garder du personnel compétent.

Mme Lero a décrit la réforme de l'assistance sociale menée aux États-Unis en 1996 de même que ses effets sur les enfants et les familles, d'après les recherches effectuées. Les changements apportés ont été généralement très restrictifs : on a limité la période durant laquelle les prestataires pouvaient recevoir de l'aide financière; et on a obligé les parents de très jeunes enfants à chercher un emploi. Au Canada, le gouvernement fédéral a instauré une approche mieux intégrée et plus poussée en matière de garde d'enfants. Il a beaucoup augmenté le financement pour l'éducation des enfants de trois à six ans. Aux États-Unis, les politiques de financement, la qualité des garderies et le nombre de places offertes varient encore fortement d'un État à l'autre.

Les initiatives américaines de transition de l'assistance sociale au travail ont eu des effets significatifs sur l'emploi des parents. L'emploi chez les prestataires est passé de 22 pour cent en 1997 à 32 pour cent en 1999, mais la prospérité générale et la croissance des emplois ont beaucoup aidé. Le revenu annuel a aussi augmenté. Chez les familles les plus pauvres, le revenu disponible n'a toutefois connu qu'une légère augmentation. Les raisons principales sont la perte du soutien au revenu et des coupons alimentaires ainsi que les dépenses supplémentaires subies pour travailler dont la garde des enfants.

Peu d'études ont examiné les effets sur les enfants des projets de transition de l'assistance sociale au travail. Elles montrent cependant que ces effets peuvent varier selon divers facteurs : l'âge de l'enfant; les caractéristiques du programme de garderie ou des autres mesures de garde non parentale. Ils varient aussi selon que l'expérience d'emploi des parents est positive ou augmente le stress (par exemple faible salaire, pas d'avantages sociaux, mauvaises conditions de travail et peu de souplesse pour assumer les responsabilités familiales).

Plusieurs études ont porté sur les initiatives de transition de l'assistance sociale au travail dont le Projet d'autosuffisance. Elles ont révélé que ces initiatives avaient des résultats plus positifs pour les familles lorsque l'obligation de retour sur le marché du travail s'accompagnait de suppléments de revenu. Les effets sur les enfants plus jeunes étaient nuls ou positifs. Trois études ont toutefois signalé des effets néfastes pour les adolescents dont les parents se retiraient du régime d'assistance sociale pour travailler à temps plein. Des études récentes font preuve de prudence quant aux effets positifs sur les enfants, selon la situation familiale. Elles rappellent l'importance de comprendre les raisons qui

peuvent mener à la pauvreté. Elles soulignent qu'il faut tenir compte des circonstances particulières de personnes pauvres, par exemple élever un enfant malade ou invalide, ce qui exige un soutien supplémentaire.

Pour terminer, Mme Lero a insisté sur le fait que les efforts visant à procurer des revenus d'emploi aux mères favorisent peu le développement des enfants à moins de permettre vraiment d'améliorer leur vie quotidienne. Les initiatives de transition de l'assistance sociale au travail doivent donc faire partie d'une approche plus large. Cette approche doit viser à réduire la pauvreté des familles et des enfants, à favoriser le développement des enfants, à appuyer les parents et à encourager l'inclusion sociale. Il faut aussi rétablir un pacte social de solidarité, car nous payons tous le prix de l'écart croissant des revenus et de l'inégalité des chances pour les enfants.

RÉSUMÉ DES PRÉSENTATIONS ET DES DISCUSSIONS (JOUR 2)

Pour débuter la seconde journée de la Table ronde, les personnes participantes ont décrit brièvement leurs origines sociales. Elles ont aussi parlé de leurs expériences par rapport à l'assistance sociale et à d'autres programmes visant à favoriser l'emploi et à réduire la pauvreté. Certaines avaient aidé à concevoir les programmes dans leurs communautés. D'autres avaient pris part à des recherches et à des actions collectives pour régler des problèmes ou pour aider des gens en difficulté. Le reste de la journée a été consacré aux discussions avec les membres et le personnel du Conseil.

Le petit nombre de personnes participantes ne constituait en aucune façon un échantillon représentatif de la population à faible revenu. Il y avait toutefois une grande diversité en ce qui concernait l'âge, le sexe, la langue, la situation familiale et le milieu d'origine, le niveau de scolarité, la race et l'ethnicité. Certaines personnes étaient nées au Canada, mais d'autres étaient immigrantes; certaines travaillaient, mais d'autres étudiaient. Certaines venaient de milieux défavorisés ou avaient dû surmonter des problèmes de santé ou d'invalidité (les leurs ou ceux d'un membre de leur famille). Au moment de la Table ronde, certaines réussissaient très bien; d'autres s'en sortaient, mais s'inquiétaient de pouvoir maintenir les gains obtenus; d'autres luttaient encore de toutes leurs forces.

Certains thèmes fréquents des discussions ont laissé entrevoir des façons d'améliorer les politiques qui touchent les Canadiens et Canadiennes à faible revenu. Les idées proposées allaient de moyens concrets d'augmenter l'efficacité des programmes à une restructuration majeure des politiques.

L'expérience que vivent les prestataires de l'assistance sociale a été un thème important. N'importe qui peut se retrouver dans une situation qui l'obligera à faire appel à l'assistance sociale : la fin d'un mariage; le décès d'un membre de la famille; l'invalidité ou la maladie d'un jeune enfant qui limite l'emploi; l'absence de garderies ouvertes aux heures où il faut travailler; l'automobile qui tombe en panne alors qu'elle est essentielle au travail; les effets du racisme; la fermeture d'un employeur important dans la communauté. Souvent, plusieurs de ces facteurs se combinent. Un seul coup dur peut toutefois mener au désastre financier quand une personne à faible revenu a peu de biens, voire aucun.

Peu importe ce qui a conduit à l'assistance sociale, le fait de devoir compter sur ces prestations est un travail en soi. Il faut se battre pour en recevoir puis prouver sans arrêt qu'on y a « droit »; il faut faire des pieds et des mains pour survivre avec un revenu qui est bien au-dessous du seuil de la pauvreté. Souvent, les gens doivent jongler avec une foule de bureaucrates, de règles, de programmes et de services à l'intérieur des divers gouvernements et des organisations non gouvernementales. Ceci exige beaucoup de temps et d'énergie. Pour obtenir plusieurs services, par exemple des soins médicaux ou des aides pour les enfants aux besoins spéciaux, il faut d'abord les trouver, puis se battre pour les obtenir. Pour avoir accès à l'éducation, à la formation ou à d'autres programmes qui pourraient aider à quitter l'assistance sociale, il faut constamment faire des efforts, mais souvent sans trop de résultats.

Des personnes qui ont dû recourir à l'assistance sociale ont dit que ce n'est pas si mal pour une très courte période. Toutefois, un élément qui est ressorti des expériences racontées aux membres du Conseil, c'est le pouvoir de notre régime d'assistance sociale. Ce régime réussit rapidement à enlever aux gens la dignité, l'espoir, l'autonomie, la confiance en soi et le sentiment d'avoir un avenir.

Pourtant, ce sont justement les qualités essentielles pour qu'une personne puisse améliorer sa situation.

La nécessité de vivre de l'assistance sociale comporte des dangers tangibles, par exemple mauvaise nutrition, écoles médiocres, logements et quartiers dangereux. La stigmatisation attachée à cette situation peut toutefois causer d'autres problèmes et mener à l'exclusion. Ainsi, vous devez présenter une carte spéciale à la banque pour encaisser votre chèque de prestations, ce qui vous identifie pour toutes les personnes à proximité. Vos enfants peuvent être traités différemment et jugés plus sévèrement. Certaines des personnes qui ont participé à la Table ronde ont réussi à quitter l'assistance sociale. Elles ont constaté que même leurs familles et leurs amis voulaient davantage les voir et les aider maintenant qu'elles sont sur le marché du travail.

Une autre caractéristique des expériences des personnes qui ont connu l'assistance sociale est le sentiment de peur. La peur de donner des renseignements à des personnes qui ont du pouvoir sur votre vie, qui peuvent s'immiscer dans votre vie privée, vous dénigrer, vous insulter et vous trouver des défauts, qui peuvent contrôler votre comportement et vous enlever le peu que vous avez pour une raison ou une autre. Cette peur touche aussi la possibilité de perdre vos enfants, vos prestations, votre logement, vos services, vos relations familiales et sociales. Les personnes participantes ont vu qu'elles payaient le prix lorsqu'elles tentaient de lutter contre la discrimination ou de remettre en question les lacunes des politiques. Même après avoir quitté le régime d'assistance sociale, elles continuaient à vivre dans la peur que l'on découvre un trop-payé ou une autre erreur qui les ramènerait en arrière. À la fin, toutes nous ont dit qu'elles étaient très heureuses des discussions. Pour certaines, c'était cependant une décision extrêmement difficile que de partager des renseignements très personnels.

Selon les personnes participantes, tout programme visant à augmenter l'accès aux études, à la formation, aux garderies et à un autre revenu que l'assistance sociale, par exemple les prestations de maternité, offre beaucoup d'avantages. Les principaux sont : l'espoir; la capacité de reprendre un certain contrôle sur sa vie; l'augmentation de l'estime de soi et de la confiance en soi; une récompense pour les efforts consentis; un plus grand nombre de possibilités; et la participation à une plus diversité de réseaux sociaux et d'activités.

Les thèmes de l'inclusion et de l'habilitation sont revenus à maintes reprises. Les organismes communautaires et les groupes de femmes – y compris les regroupements créés par des personnes pauvres pour répondre à leurs propres besoins – ont été des facteurs positifs importants pour plusieurs personnes participantes. La multiplication des contacts sociaux a permis à certaines de trouver l'âme sœur ou de nouer de nouvelles relations, une chose difficile à faire dans la pauvreté et l'isolement créés par l'assistance sociale. Si les gouvernements voient ce régime comme un soutien « passif », ils doivent reconnaître que c'est une passivité oppressive qu'ils ont grandement aidé à créer.

Toutes les personnes participantes étaient d'avis que les projets pilotes leur avaient été très utiles. Même si elles avaient quelques améliorations à proposer, elles s'inquiétaient surtout pour les autres. Toutes connaissaient en effet des parents, des voisins, des amis et des collègues vivant des situations difficiles semblables. Ces gens n'avaient toutefois pas eu la même chance qu'elles et n'avaient pu profiter de programmes pourtant si nécessaires. Certaines personnes participantes avaient d'ailleurs

pris part à des projets bénéfiques, avec ou sans rémunération, notamment comme chercheurs, leaders et mentors.

Quelle inspiration de voir tant de Canadiens et Canadiennes pauvres continuer à se battre non seulement pour s'aider et aider leurs enfants, mais aussi pour aider les autres! Voilà une grande leçon : les personnes défavorisées peuvent nous en apprendre au moins autant sur le développement des capacités humaines que les personnes privilégiées qui n'ont jamais vécu une telle épreuve. Pour pouvoir apprendre d'elles, toutefois, nous devons les consulter et les faire participer à la conception des programmes qui les toucheront.

Un autre thème important durant les discussions concernait le contexte général des politiques dans lequel se déroulent les projets et les expériences. À maintes reprises durant les deux journées, on a souligné les contradictions entre l'assurance-emploi et l'assistance sociale. Les membres du Conseil et les personnes participantes s'inquiétaient que DRHC limite le nombre de prestataires de l'assistance sociale dans le programme « $avoir en banque ». Plusieurs autres mesures ont aggravé la situation. Il a ainsi été question des règles plus strictes pour avoir droit aux prestations de revenu et d'emploi de l'AE et des nouveaux modes de financement du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux. Tout ceci a rendu la vie encore plus dure pour les prestataires de l'assistance sociale qui ont davantage de difficultés à trouver une voie pour s'en sortir. Selon les personnes participantes, diviser les gens selon qu'ils ont droit à l'AE ou à l'assistance sociale pour déterminer de quel gouvernement ils relèvent est déshumanisant et inefficace. De cette manière, on brise la solidarité et on contribue à l'exclusion. On renforce le climat de dénigrement des pauvres où les prestataires de l'assistance sociale sont traités comme une catégorie à part, comme des citoyens moins dignes.

Les personnes participantes avaient l'impression que le gouvernement fédéral a abandonné certains de ses citoyens en permettant à d'autres gouvernements de les punir à leur gré. Si les gouvernements veulent vraiment aider les gens à quitter l'assistance sociale pour travailler ou même à ne pas en avoir besoin, il faut un système beaucoup plus intégré et continu de mesures de soutien individuel. Le Projet d'autosuffisance, qui fournit aux prestataires l'aide nécessaire pour faire la transition au marché du travail, est un pas dans la bonne direction.

Durant la discussion sur les politiques, il a été question des limites du marché du travail et de la nécessité pour les gouvernements de reconnaître la relation entre travail et pauvreté. Dans beaucoup de cas, les emplois ne paient pas beaucoup et les conditions de travail sont mauvaises. Le monde du travail ne tient pas compte de la taille de la famille ni de la responsabilité des soins à prodiguer. Le salaire minimum ne suffit pas pour subvenir aux besoins d'une personne seule, encore moins à ceux d'une famille. Des personnes qui participent au Projet d'autosuffisance ont raconté leur expérience. Certains emplois qui leur étaient offerts supposaient des horaires et des quarts de travail variables; les relations entre employeur et employés étaient mauvaises; et il y avait d'autres sources de stress. Les personnes en question trouvaient donc difficile de concilier un emploi avec leurs responsabilités familiales. Elles trouvaient important que les employeurs ne connaissent pas leur situation personnelle, leurs sources de revenu ou leur participation à un programme gouvernemental. Certains utilisent en effet ces renseignements à leurs propres fins. Par exemple, ils paient un salaire moins élevé que la valeur du poste ou accordent moins de respect au travail accompli.

La discrimination existe bel et bien sur le marché du travail. Plusieurs prestataires de l'assistance sociale peuvent en subir à cause de leur sexe ou de leur situation familiale, de leur race, de leur langue ou encore à cause des idées à propos des personnes qui ont vécu des arrêts de travail. Selon les personnes participantes, des mesures de soutien à l'emploi sont importantes, par exemple : de l'aide pour trouver et garder un poste; des informations sur la gestion financière; et des conseils sur la façon de présenter des demandes pour profiter des services et des programmes gouvernementaux. Les personnes qui faisaient des économies pour démarrer une micro-entreprise auraient trouvé utile d'avoir plus d'informations sur les banques et la comptabilité de base. Dans tous les programmes, surtout ceux offrant un soutien non financier, les personnes participantes ont vu un contraste frappant. D'un côté, le personnel des projets les aidait parce qu'il avait intérêt à ce qu'elles réussissent. De l'autre côté, les fonctionnaires de l'assistance sociale étaient peu motivés à s'assurer qu'elles reçoivent toute l'aide à laquelle elles avaient droit.

Les enfants et l'infrastructure pour la garde d'enfants ont fait partie des thèmes importants abordés. Le fait d'avoir des enfants est souvent ce qui jette les familles dans la pauvreté. Pour bien des gens, en particulier les mères, le désir d'une vie meilleure pour leurs enfants les motive à faire des efforts afin d'échapper à la pauvreté. Pourtant, la société ne donne pas un soutien adéquat pour permettre aux adultes de combiner un emploi et le travail de parents. C'est encore plus vrai pour les chefs de familles monoparentales. Perdre son emploi parce que son enfant est trop souvent malade ou que le service de garde n'est plus disponible est un risque sérieux. Les garderies enregistrées qui restent ouvertes après les heures normales de 9 à 5 sont rares. Les autres solutions de garde peuvent être risquées et les craintes à ce sujet préoccupent beaucoup de parents. Même au Québec, les listes d'attente des garderies peuvent aller jusqu'à un an. Les frais de seulement 5 $ par jour sont plus difficiles à payer pour les personnes qui étudient ou gagnent peu que pour celles ayant un meilleur salaire. Dans les autres provinces, la situation est encore pire, surtout pour les personnes qui ont des besoins spéciaux à cause de la langue, de la culture ou d'un handicap. Le manque d'infrastructures et de normes de qualité appropriées fait en sorte que beaucoup de parents, surtout les mères chefs de familles monoparentales, ne peuvent quitter l'assistance sociale.

Les personnes participantes et les membres du Conseil ont aussi brièvement parlé, avec une certaine frustration, des seuils de pauvreté. De l'avis général, peu importe qui les établit, trop de gens vivent encore sous le seuil de la pauvreté. De plus, on fait trop peu pour que la situation change. La pauvreté n'est pas seulement une question de revenu, elle comporte de nombreux aspects. Les personnes pauvres font souvent face à beaucoup d'obstacles.

Depuis la Table ronde, le Conseil a pris connaissance de travaux intéressants sur les difficultés financières. Menés en Australie, ces travaux mesurent le manque de liquidités (p. ex. ne pas pouvoir payer ses factures à temps). Ils tiennent aussi compte des épreuves (p. ex. devoir, régulièrement, se passer d'un repas ou de chauffage). Toutefois, ils y ajoutent « les privations », p. ex. être incapables de se payer un passe-temps ou des loisirs ou encore d'inviter parents ou amis à prendre un repas une fois par mois. Même si cette approche met encore l'accent sur l'argent, elle établit néanmoins un lien entre la pauvreté et l'exclusion sociale.

De l'avis de tous, l'acquisition de biens est une approche plus stimulante pour prévenir et réduire la pauvreté que les systèmes punitifs traditionnels de l'assistance sociale. La notion de biens ne

comprend pas uniquement l'aspect financier. Elle englobe les biens personnels, p. ex. l'éducation et l'estime de soi, et les biens sociaux, p. ex. les réseaux d'amis. Ces biens personnels et sociaux sont très difficiles à créer quand on a tout juste assez de temps et d'argent pour survivre. Le Projet d'autosuffisance favorise l'acquisition de tels biens. Il aide les mères monoparentales à utiliser les atouts qu'elles possèdent déjà (les capacités acquises en occupant un emploi et en élevant les enfants).

Par contre, beaucoup d'autres programmes empêchent l'acquisition de biens. Les régimes provinciaux et territoriaux d'assistance sociale, par exemple, refusent d'aider les chefs de familles monoparentales qui sont admissibles aux études postsecondaires. Souvent, ces parents ne peuvent donc acquérir ce bien qui aurait des avantages à long terme pour plus d'une génération.

Deux problèmes ont été soulevés par rapport aux programmes d'acquisition de biens destinés aux familles et aux personnes à faible revenu. Avec un très faible revenu ou l'assistance sociale, comment arriver à économiser, même un peu, sans aggraver sa situation? Si un projet montre que c'est possible, cela ne donnera-t-il pas des munitions aux gens qui veulent réduire encore plus l'assistance sociale? À cela, les personnes participantes ont répondu que les ménages ont l'habitude d'épargner. Même s'ils ont peu d'argent, ils doivent en mettre de côté pour faire des achats plus importants de temps à autre. Les personnes participantes reconnaissaient que ce genre de programmes n'est pas pour tout le monde. Toutefois, économiser à plus long terme pour s'offrir une grande récompense vaut bien des sacrifices, car on peut ainsi réaliser des rêves qui seraient, autrement, impossibles.

Ensuite, les questions ont porté sur les conditions qui limitent l'utilisation des sommes épargnées. Les gens devraient-ils être plus libres de décider ce qui peut le mieux les aider à avancer? Il pourrait s'agir d'ordinateurs, de télécopieurs, d'outils et de fournitures qui leur permettraient d'avoir un revenu ou d'aider leurs enfants. Aux États-Unis, par exemple, les comptes de développement individuel peuvent servir à épargner pour le logement. Au Royaume-Uni, les règles sont beaucoup plus flexibles. D'après les personnes participantes, il faudrait augmenter le montant maximum utilisable, jusqu'à 6 000 $ environ. Ceci serait particulièrement utile pour faire de longues études ou pour démarrer une petite entreprise.

Enfin, les discussions ont porté sur la participation, l'argent et les services. Le taux de participation à certains programmes n'est pas aussi élevé que prévu. Ceci soulève la question à savoir quelles autres mesures seraient nécessaires. Les membres du Conseil ont rappelé un projet pilote pour les mères monoparentales mené par Mme Gina Browne, professeure à l'université McMaster. Ce projet a révélé de très forts taux de dépression chez ces femmes. Il a toutefois montré qu'il est avantageux d'offrir divers services – surtout loisirs, garderie et conseillers pour aider à démêler les nombreuses règles des organismes. On a notamment aidé les femmes à quitter l'assistance sociale et réduit fortement les coûts des soins médicaux et des autres services spécialisés pour les mères et les enfants. Selon le Conseil, beaucoup de chefs de familles monoparentales subissent donc un stress énorme à cause de leurs responsabilités écrasantes et d'un manque de soutien approprié. C'est probablement vrai aussi pour les autres personnes qui doivent vivre de l'assistance sociale.

Selon certaines personnes participantes, la solution la plus raisonnable serait un revenu annuel garanti suffisant pour couvrir les biens essentiels. Une telle mesure serait bien moins indiscrète et moins coûteuse à administrer que l'assistance sociale. Elle éviterait un bon nombre des effets négatifs

de l'assistance sociale qui enlèvent aux gens l'espoir et la dignité. Aux dires des personnes participantes, le problème n'est pas une simple question d'argent. L'argent ne sert à rien, si ce dont vous avez le plus besoin n'est pas abordable ou ne peut pas être acheté. Il faut donc assurer l'accès aux services et aux biens sociaux qui influent sur la qualité de vie, par exemple : logement, garderies, transport, soins de santé, temps avec la famille et les amis, et emplois convenables.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Après les deux jours de la Table ronde, les membres du Conseil national du bien-être social se sont réunis. Ils ont discuté de ce qu'ils avaient appris et déterminé les conseils les plus importants à donner à la ministre de Développement des ressources humaines Canada. Voici les quatre grands thèmes qui s'adressent aux gouvernements, en particulier au gouvernement fédéral :

Encourager ce qui fonctionne bien, en particulier pour les chefs de familles monoparentales, afin d'en faire profiter beaucoup plus de Canadiens et Canadiennes qui ont besoin d'une aide urgente.

Nous sommes d'accord qu'il faut des recherches. Nous mettons toutefois en doute le fardeau extrême de la preuve exigé dans le cas des gens à faible revenu. Nous sommes obligés de montrer exactement quelle sera l'influence d'une politique sur le comportement de ces gens. Pourtant, on n'en exige pas autant pour les politiques favorables aux personnes à revenu moyen et élevé. Pendant ce temps, les taux de pauvreté extrêmement élevés des chefs de familles monoparentales ont à peine changé en 30 ans au Canada. La Suède a réussi à prévenir la pauvreté en aidant à combler l'écart quand un chef de famille monoparentale travaille, mais n'a pas de second revenu ni de seconde paire de mains. Nous ne pouvons pas nous contenter d'étudier cette question – le Projet d'autosuffisance s'est révélé efficace. Il est grand temps pour le gouvernement d'agir.

Parler au vrai monde, pas dans des consultations officielles où ministres et fonctionnaires sont bien à l'aise, mais dans des endroits et par des moyens permettant d'assurer aux personnes à faible revenu la sécurité et le respect.

Rien ne peut remplacer l'expérience des Canadiens et Canadiennes à faible revenu. Ils doivent donc participer à trouver des solutions aux problèmes et aux obstacles qu'ils connaissent si bien. La Table ronde a montré que la peur et les doutes ressentis envers les autorités et les programmes gouvernementaux ont beaucoup d'effets néfastes. Ils peuvent influencer les comportements, nuire aux consultations et empêcher la participation aux programmes.

Trouver des moyens plus simples, faciles et fiables d'offrir aux gens le bon éventail d'avantages et de services dont ils ont besoin pour arriver à améliorer eux-mêmes leur vie.

Plusieurs Canadiens et Canadiennes à faible revenu sont pris dans un labyrinthe de règlements qui varient selon les programmes, les organismes, privés ou bénévoles, et les gouvernements. Il s'agit d'une vraie course à obstacles. Vous finirez peut-être par avoir de l'aide – si vous arrivez à vous rendre au bout des démarches. Pour les prestataires de l'assistance sociale qui font face à de nombreux problèmes, comme une invalidité et l'obligation d'élever seuls leurs enfants, la situation est particulièrement pénible. Il est trop facile pour certaines personnes de tomber entre les mailles du filet. Il est trop probable que d'autres abandonneront dans la frustration et la colère. Une réorganisation complète de notre régime d'assistance sociale, punitif et dégradant, serait un pas important dans la bonne direction.

Faire preuve de leadership au palier fédéral pour prévenir et réduire la pauvreté en garantissant des possibilités et des mesures de soutien plus équitables à tous les Canadiens et Canadiennes, peu importe l'endroit où ils vivent ou le niveau et la source de leurs revenus.

Cibler les mesures peut avoir sa place. Ce n'est toutefois pas souhaitable quand on crée ainsi l'exclusion. Ce n'est pas souhaitable quand on traite différemment les gens parce qu'ils reçoivent de l'AE ou de l'assistance sociale ou qu'ils n'ont pas eu d'emplois stables à cause d'une invalidité ou des soins à donner.

On pourrait adapter les règles de manière à donner à chaque personne de meilleures chances. Voici quelques politiques que l'on pourrait changer pour soulager immédiatement les personnes à faible revenu :

- mettre fin à la récupération des prestations fédérales pour enfants;
- fournir des prestations de maternité de base à toutes les mères et à leurs nouveau-nés;
- établir un programme national de services de garde pour toutes les familles;
- créer des programmes de formation et de transition pour les personnes qui entrent ou reviennent sur le marché du travail;
- permettre aux prestataires de l'assistance sociale d'avoir et d'acquérir des biens;
- permettre aux chefs de familles monoparentales ayant un prêt étudiant de continuer à recevoir de l'assistance sociale, du moins jusqu'à ce que les prestations pour enfants couvrent les dépenses réelles pour élever un enfant;
- verser un supplément aux chefs de familles monoparentales qui ont un faible revenu et ne peuvent profiter entièrement des crédits d'impôt offerts aux personnes dans la même situation mais qui ont des revenus plus élevés.